

---

---

## 調査研究の概要

---

---

### 1. 調査研究の背景と目的

近年、貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）やミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）などに代表されるように、貧困削減への取り組みや議論が活発になっており、すべての開発アジェンダが貧困問題という枠組みで語られているといっても過言ではない。貧困削減のためには包括的な取り組みが必要であり、先進国および途上国の官民含めた開発関係者が協調して、限りある資源を効率的・効果的に活用していかなければならないとの認識が広がっている。このような状況を踏まえ、世界銀行をはじめとする主要ドナーは、次々と新たな援助戦略や援助アプローチを打ち出しており、それらが世界の援助の方向性に多大な影響を与えている。大きく変遷する現在の新しい援助戦略・アプローチの概要を把握し、わが国としての考え方を整理しておくことは主体的に開発アジェンダを設定し、効果的な援助を実施していく上で必要不可欠である。しかしながら現状ではそれらを系統立てて蓄積・整理しておらず、適切に対処していない状況である。そのため、最近の援助戦略・アプローチの動向と特徴・課題を整理することを目的として調査研究を実施した。

### 2. 本書の構成

本書は全体の総論と、開発経済、政治・行政、社会開発の各分野における援助戦略・アプローチの動向を分析した各章からなる。

「第1章 総論：開発をめぐる昨今の援助動向」では、近年の開発をめぐる戦略やアプローチの背景や最近の動向を概観し、このような動向をいかに考えるべきかを提起している。ここでは、近年、「貧困削減」が1つの大きな開発目標と認識されるとともに、その目標を達成するためにより包括的な

援助戦略と効率的な手法が求められるようになってきていることを述べている。そして今後の課題として、援助戦略上の課題（貧困削減と成長や貿易・投資との関係、平和構築）、援助効果を高めるアプローチ上の課題（能力開発、セレクトイビリティ（選択的援助）、適切な援助モダリティ、オーナーシップ・パートナーシップ・アカウントビリティの関係整理）、日本の経験とリソースの活用（経験の体系化、市民参加）を挙げている。

「第2章 開発経済における援助戦略・アプローチの動向とその特徴」では、開発経済に関する援助戦略・アプローチの変遷を概観し、近年の特徴として「貧困の主流化」、「開発課題の多様化・包括化及び開発アクターの多様化」、「グローバリゼーションの進展」を挙げている。その上で、特に着目すべきものとして「貧困削減に資する成長戦略（pro-poor growth）」と「グローバリゼーション」を取り上げて分析・検討している。

「第3章 政治・行政分野における援助戦略・アプローチの動向とその特徴」では、冷戦の終結や構造調整への反省などが相まって、援助の目的／前提として「民主化、市場経済化」が重要であると考えられるようになり、また援助が効果を発揮するには途上国の政治・行政面の環境整備が必要との認識（ガバナンスの重視）が広がったことを解説している。また、政治・行政分野で特に着目すべきものとして「途上国の公共部門改革」と「援助の選択性（セレクトイビティ）」を取り上げている。

「第4章 社会開発における援助戦略・アプローチの動向とその特徴」では、社会開発が経済開発でカバーできない部分を補完するものというよりも、社会開発自体が開発の主要目的ととらえられてきている流れを概観し、近年の特徴として開発戦略の包括化と貧困削減戦略の主流化により社会開発が一層重視されてきていることと、権利を基盤としたアプローチや持続的な生計などの新しい考え方が出てきていることを述べている。特に、「参加・エンパワメント」と「持続的な生計」を取り上げて、それらの概念とアプローチについて分析している。

報告書では、さらに深く調べたい読者のためにそれぞれの分野について「重要文献一覧」を添付し、鍵となる文献等の解説を載せている。

### 3. 実施体制と調査方法

本調査研究の実施体制は下記のとおりであり、文献レビューを中心に調査研究のメンバーで原稿の検討・執筆を行った。

#### 【研究会メンバー】

- 桑島 京子 JICA国際協力総合研修所調査研究第一課課長（政治・行政）  
牧野 耕司 JICA国際協力総合研修所調査研究第一課課長代理（総論、開発経済）  
本田俊一郎 JICA国際協力総合研修所調査研究第一課特別嘱託（社会開発）  
田中 章久 JICA国際協力総合研修所調査研究第二課職員（開発経済）  
足立佳菜子 JICA国際協力総合研修所調査研究第二課職員（社会開発、事務局兼）  
坂野 太一 UFJ総合研究所（開発経済、政治行政）  
板垣 啓子 グローバルリンク・マネジメント株式会社（社会開発）（事務局）  
半谷 良三 JICA国際協力総合研修所調査研究第二課課長  
佐藤 和明 JICA国際協力総合研修所調査研究第二課課長代理  
篠島 淳子 JICA国際協力総合研修所調査研究第二課（財）日本国際協力センター研究員

#### 【執筆者】

- 第1章 総論：開発をめぐる昨今の援助動向  
執筆：牧野耕司  
第2章 開発経済における援助戦略・アプローチの動向とその特徴  
監修：牧野耕司、田中章久 執筆：坂野太一  
第3章 政治・行政分野における援助戦略・アプローチの動向とその特徴  
執筆：坂野太一、桑島京子、足立佳菜子  
第4章 社会開発における援助戦略・アプローチの動向とその特徴  
監修・編集：本田俊一郎、足立佳菜子 執筆：板垣啓子



---

---

## 第1章

### 総論：開発をめぐる昨今の援助動向

---

---



## 第1章

### 総論：開発をめぐる昨今の援助動向

#### 1. 開発をめぐる国際的動向

##### 1-1 冷戦構造の終焉とグローバリゼーション

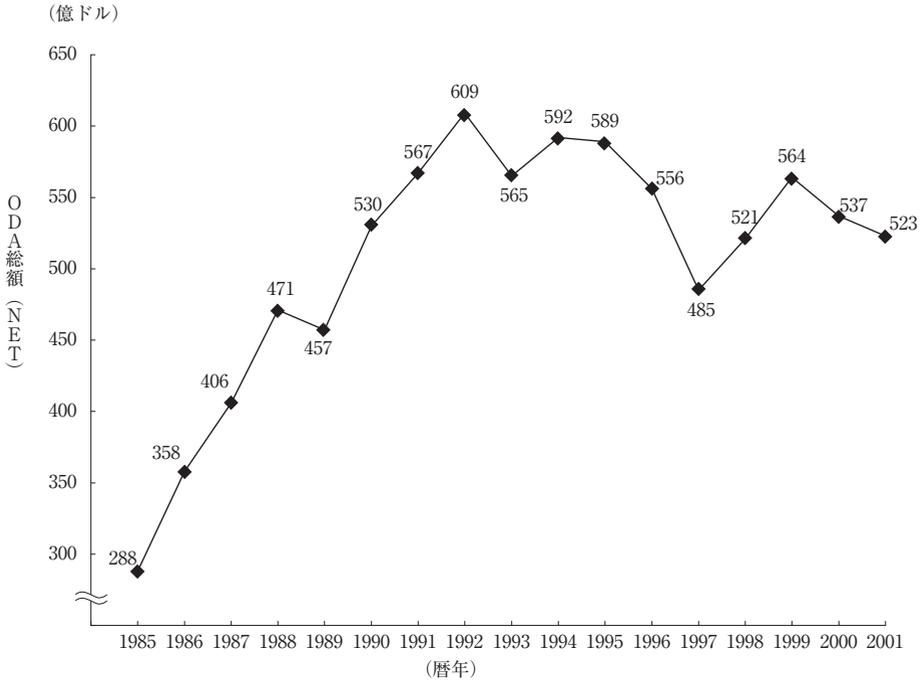
戦後、冷戦構造下における国際秩序は、基本的には東西関係を軸に展開し、その中で南北の開発問題が位置づけられていた。1990年代初頭のソ連邦の崩壊に伴う**冷戦の終焉**は、この基本的な構造を根底から覆し、現在は新しい国際秩序が南北関係を含め模索され再構築が試みられている状況にある。南と南、北と北の関係も一様ではなく、地域紛争の各所での勃発にも見られるように、**現在の国際関係は極めて多様化、地域化**している。

この冷戦の終焉を背景に、各分野における技術革新と規制緩和・自由化などにより、世界の経済および社会の統合、すなわち「**グローバリゼーション**」が急速に進展したことは1990年代の特徴の1つでもある。また冷戦構造の終焉は、**市場経済化・経済自由化の流れと、複数政党制の導入などの民主化のうねり**を増幅した。

一方冷戦の終焉は、援助の効果が明確に見られないという閉塞感、すなわち「**援助疲れ**」をドナーにもたらすとともに、援助へのインセンティブを低下させ、専ら自国の財政問題再建と**援助の有効性についての強い問題意識**へと、ドナーの目を向けさせることとなった。そのため、政府開発援助(Official Development Assistance: ODA)額は、1992年の609億ドルをピークとして2001年の523億ドルまで10年近くの長期にわたって低下傾向をたどった(図1-1参照)。また援助の有効性への危機意識は、現在の「援助戦略・アプローチ」の改革へとつながってきている。

しかし現在、対外援助をめぐる潮流に変化の兆しが見えるのではないだろうか。2001年9月11日の**米国同時多発テロ**とその後のアフガニスタン復興支援などを契機に、**貧困問題とテロとの関係や平和構築の重要性**等に関する問

図1-1 DAC諸国のODA総額（NET）の推移（1985～2001年）



注：1991年および1992年のODAは非ODAの債務救済分を除く。

1億ドル未満は四捨五入。

出所：Reference DAC Statistical Tables and Charts, Table: Net ODA from countries from 1950 to 2001より作成。

題意識が国際的に高まり、開発援助の意義が再認識されている。2002年3月にメキシコ・モンテレイで行われた国連開発資金国際会議に先立ち、ミレニアム開発目標達成へ貢献するため、米国は2006年度までに開発援助予算を50%増額すること、欧州連合（European Union: EU）は2006年度までに開発援助予算を対GDP比で現在の0.33%から0.39%へと増額することを発表した。

## 1-2 開発アジェンダの貧困問題への集約

近年、途上国や援助国、国際開発機関において、**貧困削減への取り組みや議論が活発**になっている。すべての開発アジェンダが貧困問題という枠組みで語られ、関連づけられているかの様相を見せているといっても過言ではない。1973年のマクナマラ世界銀行総裁（当時）のナイロビ・スピーチや1990年の世銀開発報告書に見るまでもなく、もともと、貧困削減問題は「援助課題の王道」であった。しかしなぜ「現在」、この問題が再度脚光を浴び、一層活発に取り組まれているのだろうか。要因としては、①**国際情勢の進展や開発・援助理論の発展**等に加え、②**援助資金動員のための一種の「プロパガンダ」**という政治経済的な要因の2つが考えられる。

前者については、貧困問題が依然として大きな問題であるにもかかわらず、ODAの世界的な低迷の中、グローバリゼーションなどが進展することにより、逆に貧困問題が深刻化するのではないかという危惧の存在が指摘される。現在の貧困削減理論・アプローチは、従来の労働集約型成長戦略、社会開発、ソーシャル・セーフティ・ネットなどの取り組みに加え、ガバナンス向上や貧困層の脆弱性への関心などにも範囲を広げ、きわめて多様化、包括化しており、現在のPRSPを軸とした途上国の開発アプローチの理論的バックグラウンドになっている。国際的なコンセンサスとして、貧困削減を最上位の開発・援助目標ととらえ、実質的に、開発戦略イコール貧困削減戦略、そしてそれを支えるドナーの援助戦略という構図が浮き彫りとなっていよう。

後者の「プロパガンダ」的要素については、具体的には以下の3点が考えられる。

- ①国際金融機関（世界銀行、アジア開発銀行等）が組織としての存続と増資の必要性を先進国に主張する際、先進国の納税者向けに貧困削減という「アピール」できる目標（万人が共有できるテーマ）を設定する必要があったこと。
- ②過去の開発の世界の動向を俯瞰すると、特段大きな国際的課題（オイルショックやその後の累積債務問題への対応、移行経済国支援など）がない場合のみ、「貧困削減」が国際的なアジェンダとなっている傾向がある。1990年代は、1990年に世界開発報告で貧困削減を取り上げて貧困へ

### Box 1-1 PRSP（貧困削減戦略ペーパー）

PRSPは、途上国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者が参画して策定される、貧困削減に焦点を当てた3年間の経済社会開発計画。HIPCイニシアティブ（重債務貧困国債務救済）の適用およびIDA（世銀国際開発協会）やIMFの融資供与などの判断材料としても使用される。1999年9月に策定について国際的な合意を得た。実質的な国家開発計画と位置づける国も多い。

対象国は74カ国。2002年11月現在で、19カ国がPRSPを完成、45カ国が暫定版（中間）PRSPを策定済み。

PRSPの機能としては、①共通目標の設定、②目標達成に向けての政策・プログラム・プロジェクトの選定・実施、③資金支援を受ける上での適格条件、④援助協調、の4つがある。

出所：柳原（2002）

の世界の関心が高まったものの、移行経済国支援、アジア通貨危機対応などの大きなトピックを経て、後半より貧困削減という「援助課題の王道」に回帰していること。

- ③近年、先進国においては社会民主主義を標榜する政権が多く（英国、北欧諸国等）、国内の貧困問題への対応の延長線上に途上国の貧困問題が位置づけられ、活発な取り組みを行って国内外にアピールし、ドナー・コミュニティをリードしていること、など。

## 1-3 国際開発イニシアティブの変遷

1995年にコペンハーゲンで行われた世界社会開発サミットなどの、1990年代前半の一連の開発関連会議の流れを受け、1996年のDAC上級会合では日本が主導して、「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（DAC新開発戦略）」という開発に関する戦略文書を採択した。この戦略では、「絶対的貧困の2015年までの半減」などの国際的な開発目標（International Development Goals: IDGs）を設定した。目標具現化の理念としては、オーナーシップ（途上国の自助努力）、パートナーシップ（途上国と先進国等との協調）、包括的な取り組み（多様なアクター・分野等）、成果重視のアプローチなど現在に至るまで主流とされる項目が挙げられた。本戦略は、冷戦後の国際開発

秩序の再構築に一定の方向性を与える試みであったとも考えられる。

これらの基本的な理念は、**1999年9月**の世銀・国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）総会の際に策定が合意された**PRSP**に継承された。PRSPは、途上国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者が参画して策定される、貧困削減に焦点を当てた3年間の経済社会開発計画である。**HIPC（Heavily Indebted Poor Country）イニシアティブ（重債務貧困国債務救済）の適用**および世銀国際開発協会（International Development Association: IDA）やIMFの融資供与などの判断材料としても使用される。**実質的な「新しい国家開発計画」**と位置づける途上国も多く見られ、現在、きわめて重要な開発戦略書ととらえる必要がある。

一方、同様にDAC新開発戦略そしてIDGsを継承する形で、**2000年9月に開催された国連ミレニアム・サミット**では、「**ミレニアム宣言**」と「**ミレニアム開発目標（MDGs）**」が採択された（Box 1-2 参照）。MDGsは、IDGsの追加目標として、ジェンダーの平等、HIV/AIDSなどの蔓延防止、グローバルな開発パートナーシップの構築（民間部門や市民社会等の広範なグローバル・パートナーの主体化）を含み、対象とする分野や主体は一層包括化・多様化している。現在は、PRSPという国別の戦略と、MDGsという国際的な目標が「シンクロナイズ」し、**PRSPはMDGs達成のための国別の基本戦略（ベース）**と位置づけられる方向にあると考えられる。MDGsは現在、各援助国、国際機関、途上国、市民社会等の開発主体が達成すべき目標として、強い国際的コンセンサスを得たといえる。

**2002年3月のメキシコ・モンテレイにおける国連開発資金国際会議は、MDGsを達成するための開発資金を動員することを趣旨とするもので、国連が主催する初めての開発資金に関する国際会議であった。**同会議では、政府開発援助の大幅増額の要求はもとより、開発資金は援助資金だけでなく、途上国の国内資金の動員、民間投資の促進、貿易の促進、債務削減などのさまざまなフローの拡充によって満たされるとした。前年の9月11日の米国同時多発テロ事件からわずか6カ月後というタイミングで開催されたため、**開発問題が「テロと貧困」への対応という共通の文脈で語られたことが特徴的であった。**この文脈の中、欧米は多額の開発援助予算の将来の増額を宣言し、本会議の所期目的は一定の成功を収めたと評価できる。

## Box 1-2 ミレニアム開発目標 (MDGs)

### 目標1 極度の貧困と飢餓の撲滅

ターゲット1 2015年までに1日1ドル未満で生活する人口比率を半減させる。

ターゲット2 2015年までに飢餓に苦しむ人口の割合を半減させる。

### 目標2 普遍的初等教育の達成

ターゲット3 2015年までにすべての子どもが男女の別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。

### 目標3 ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上

ターゲット4 初等・中等教育における男女格差の解消を2005年までには達成し、2015年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する。

### 目標4 幼児死亡率の削減

ターゲット5 2015年までに5歳未満児の死亡率を3分の2減少させる。

### 目標5 妊産婦の健康の改善

ターゲット6 2015年までに妊産婦の死亡率を4分の3減少させる。

### 目標6 HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の蔓延防止

ターゲット7 HIV/AIDSの蔓延を2015年までに阻止し、その後減少させる。

ターゲット8 マラリアおよびその他の主要な疾病の発生を2015年までに阻止し、その後発生率を下げる。

### 目標7 環境の持続可能性の確保

ターゲット9 持続可能な開発の原則を各国の政策や戦略に反映させ、環境資源の喪失を阻止し、回復を図る。

ターゲット10 2015年までに、安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半減する。

ターゲット11 2020年までに、最低1億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。

### 目標8 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進

ターゲット12 開放的で、ルールに基づいた、予測可能でかつ差別のない貿易および金融システムの更なる構築を推進する。

ターゲット13 最貧国の特別なニーズに取り組む。

ターゲット14 内陸国および小島嶼開発途上国の特別なニーズに取り組む。

ターゲット15 国内および国際的な措置を通じて、開発途上国の債務問題に包括的に取り組み、債務を長期的に持続可能なものとする。

ターゲット16 開発途上国と協力し、適切で生産性のある仕事を若者に提供するための戦略を策定・実施する。

ターゲット17 製薬会社と協力し、開発途上国において、人々が安価で必須薬品を入手・利用できるようにする。

ターゲット18 民間部門と協力し、特に情報・通信分野の新技術による利益が得られるようにする。

出所：国連開発計画「ミレニアム開発目標」(<http://www.undp.or.jp/Publications/MDGs.pdf>)

2002年8月末から9月初めにかけて、「持続可能な開発に関する世界首脳会議（World Summit on Sustainable Development: WSSD）がヨハネスブルグで開催された。WSSDは、10年前の「国連環境開発会議（United Nations Conference on Environment and Development: UNCED）」で採択された行動計画「アジェンダ21」の見直しと、その後に生じた新たな地球規模の課題等を議論することを趣旨としていた。しかし、WSSDは環境問題にとどまらず、貧困問題、健康問題、貿易・投資、アフリカ開発などきわめて多種多様なテーマを議論の対象とした。その背景には、WSSDが、MDGsやモンテレイの国連開発資金会議などの、近年の国際的なイニシアティブのいわば「集大成」となっていることが挙げられる。

## 2. 近年の援助戦略・アプローチ

これまで述べてきた国際情勢や、開発・援理論、国際イニシアティブの変遷の特徴を端的に表せば「**包括性と多様性**」といえよう。戦略・アプローチとしては、高度化したと評価できる一方で、ある意味で理論的には「羅針盤」なき状況ともいえ、投入できる資源が限られているという制約を踏まえれば、各援助国・実施機関は独自の何らかの理念、理論、アプローチを持ち行動することが求められる。わが国、そしてJICAとしても、開発の世界で現在議論されあるいは実行されている最新の援助戦略・アプローチを分析・評価した上で、わが国としての戦略・アプローチを構築、発信する必要がある。そのため本節では、今特に活発に取り上げられている援助戦略・アプローチを相関関係に留意しつつ俯瞰する。

### 2-1 概観

近年、「**貧困削減**」を援助あるいは開発の最上位目標とする国際的なコンセンサスが形成されてきているため、国際場裏の議論の焦点は、貧困削減を達成するためにはいかなる戦略、あるいはアプローチを取るべきかという点に集約されつつあると思われる。

一方、現在の**開発理論**および**MDGs**などの**国際イニシアティブ**は、**多種多様なアプローチ**を包括しており、開発や貧困というきわめて多面的な 이슈にさまざまな側面から対応している。実は、各々のアプローチ自体は、そのほとんどが1970年代、1980年代にその萌芽は生まれており、目新しいものは少ないが、**包括的なアプローチをとることによって相互の「シナジー効果」を得ようとする発想**自体が新しいともいえよう。

ただし、「**ガバナンス**」への着目と**援助アプローチへの本格的な包含**は、冷戦構造終焉によって、初めて援助の有効性をめぐる議論として出現し、過去10年程度の開発理論の変遷の中では、新たに強調されるようになった概念と考えられる。先進国で行政改革の理論的主軸となっている**成果重視型のマネジメント**あるいは**ニュー・パブリック・マネジメント**（New Public Management: NPM）理論の途上国への適用の成否や、**グッド・ガバナンス**

を有す／有さない途上国への選択的援助（セレクトイビティ）、汚職・腐敗、地方分権化のプロセス等についての議論がなされている。

貧困削減を達成するためには、成長重視の開発戦略をとるべきか、社会開発重視の戦略をとるべきかという「古典的」な議論が現在も活発である（セン・ドレーズ命題。「Pro-Poor Growth」）。

低開発諸国への援助では、もともと1980年代より村落開発（Community Development）のようなアプローチによる社会開発の取り組みが盛んであったが、近年では、これらの「ミクロ」的な開発の取り組みを一国あるいは地域全体の「マクロ」的側面と結びつけて考えようという新たな試みがなされている（「Sustainable Livelihood Approach」など）。またCommunity Developmentの敷衍ではあるが、対象をコミュニティから多様化し、アプローチへと発展させた「Community Driven Development（CDD）」も世銀によって進められている。

また、冷戦後のグローバリゼーションの急速な進展という、国際的な強い緊張関係の中で、特に**貿易と海外直接投資の自由化については、正負の両面についての議論が盛ん**である。近年の国際開発イニシアティブに表れているこのテーマの方向性は、途上国の発展のためには貿易と投資の促進は不可欠であり自由化のベクトルは維持すべきであるが、そのスピードと順序および対象国の個々の現状には配慮しなければならない、またそのための制度構築が重要だ、というものではないだろうか（「開発と貿易・投資」）。

**援助のみならず貿易、投資、平和維持などのほかの政策領域にも着目して、総合的に途上国の問題解決を探ろうという試み（政策整合性の問題）も進展**している。先般、学界からの問題提起として、米国の有力シンクタンク Center for Global Developmentは、外交専門誌「Foreign Policy（2003年5・6月号）」上で、自らが開発した「開発コミットメント指標（Commitment to Development Index）」を用いてドナー21カ国の開発への寄与度の定量的評価を行った（Box 1-3 参照）。このような政策整合性を重視する議論は、今後、国際場裏において主流となり得よう。

### Box 1-3 開発コミットメント指標(Commitment to Development Index)

米国の有力シンクタンクCenter for Global Developmentは、外交専門誌「Foreign Policy (2003年5・6月号)」に、自らが開発した「開発コミットメント指標」を用いたドナー21カ国(ルクセンブルクを除くDAC諸国)の開発への寄与度に関する定量的評価の研究成果を発表した。この研究は、ミレニアム開発目標(MDGs)達成のためにはドナーもさまざまな政策領域において整合性をもって取り組んでいくべきとの問題意識を喚起し、ドナー側の目標値および指標を提示してドナーの改革への行動を促そうとするものである。

「開発コミットメント指標」によるランキングは、各ドナーが途上国の経済社会開発(特に貧困削減)に対しどのように貢献しているのかという点を、6つの政策領域(援助、貿易、環境、投資、移民(人の移動)、平和維持活動)について、それぞれある一定の基準で評価し(指標化)、総計の上、平均点(総合評価)を算出、比較したものであり、21カ国の総合評価結果は、援助・貿易・投資・環境政策で評価の高かったオランダがトップであり、援助・移民・平和維持活動で評価が低かった日本は最下位であった。

この研究の指標や手法には問題も多いが、開発問題において援助のみが果たしうる役割の制約を直視し、ほかの政策領域に焦点を当てて、総合的に途上国支援に取り組むべく、各ドナーの意識改善や改革を促そうという試みは高く評価できよう。途上国に対する先進国の政策一貫性は、今後、DACやサミットなど国際舞台でも一層活発に議論される可能性が高い。

**援助額の低迷は、援助プロセスの見直しにもつながっている。「カネが減っても問題(貧困)が存続するならば、当然その少ないカネをいかに効率よく利用するのか」が焦点となることは自然の流れであろう。ドナー間での開発/援助戦略策定とモニタリングの協働と、実施プロセスにおける資金プールの動きや援助手続きの共通化などの動きが進展している。**

## 2-2 ガバナンス面からのアプローチ

1980年代から、世銀・IMFの支援により多くの国で構造調整プログラムが進められたが、サブサハラ・アフリカを中心として期待した成果を生まなかった。その反省の一環として、経済構造改革のための「よい政策」を推進しうる政治的コミットメントや、国民への説明責任能力、政策決定過程の透明性の欠如などのガバナンスの問題が指摘され、公共部門管理の改善が取り組

まれた。

具体的には、公務員数の削減、省庁改編、民営化、地方分権の推進などの支出面の改革や、徴税能力の改善などの歳入面の改革に加え、司法・立法制度改革や法整備、汚職防止などがその施策として挙げられる。理論的には、1993年の世銀レポート『東アジアの奇跡』や1997年の『世界開発報告書』（「開発における国家の役割」）などにおける、開発における政府の役割や効率的な行政・制度の必要性等の論証をバックグラウンドとしていた。

一方、多くの途上国地域で「トリクルダウン」の実現が困難であったことが明らかになると、セン（Sen, A）の考え方などを理論的バックグラウンドとしながら、参加を通じた貧困層や市民社会などのエンパワメントや人間開発、民主化とガバナンス向上が貧困削減や成長と相関関係を持つものとして理解されるようになった。

すなわち、前述の**公共部門管理改善の問題意識**からの延長線上と、**参加や市民社会の重要性への着目**という2つの流れが**現在では交差している**状況にあると考えられる。もともと行政効率や財政支出管理の改善や住民参加の必要性は認識されていたと考えられるが、1990年代に入って注目され、重点的に取り組まれるようになったのは、**冷戦の終焉に伴い、それまでの東西イデオロギーにかわる新たな援助戦略として、民主主義や人権などの政治体制の改革そのものへの関与に援助の正当性を見いだそうとした**ことを示している。

ガバナンスを巡る活発な議論としては、**地方分権の問題や、成果重視の考え方**あるいは**ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）導入の問題、セレクトイビティ（選択的援助）**などが挙げられる。地方分権の問題は、スピードと順序（Sequence）の問題や財政基盤、人材の問題などが焦点であり、NPMについては政治・経済等のシステムが高度化した先進国で発達した手法を途上国に導入することの是非や、NPMが目指す効率性向上と「福祉（貧困削減）重視」という別の政策課題とどのようにバランスを取ることができるのか等の課題が挙げられる。セレクトイビティの考え方は、途上国による援助の効率的利用のためには健全な政策運営が不可欠であるため、健全な政策を行っている国に対しては資金援助を含む支援を本格的に行い、そうではない国「Poor Performer」に対しては、政策改善を促すため知識・情

報面での支援を中心に行うという「援助差別化」の考え方である。ただし、二国間援助には、ドナーと援助対象国との外交的要因が大きな影響を及ぼしているため、上述の基準では割り切れない側面が大きい。

### 2-3 経済面からのアプローチ

経済面では、貧困問題とグローバリゼーションへの対応などに絡み、「**成長と貧困削減**」、「**開発と貿易・投資**」などについて活発な議論がなされている。成長と貧困削減については、成長か貧困削減かという二者択一の問題ではなく、成長と貧困削減の施策をバランスよく配分して実施していくことにはコンセンサスを得られていると考えられる。しかし、途上国の状況に対応してどのような中間目標やアクションを設定するべきかという具体的なレベル（公共支出レベル）での研究や検討は、まだ道半ばである。

グローバリゼーションの急速な進展の中、特に貿易・投資自由化の恩恵は一樣ではなく、うまく利用し持続的な成長過程を得た「勝ち組」の途上国と、貧困問題が深刻化し産業にも打撃を受けた「負け組」の国があるという議論がなされている。国際経済発展のため、より効率的な国際経済アーキテクチャーを確立しようという動きがある一方で、後発開発途上国（Least among Less Developed Countries: LLDC）などに対しては自由化の条件には一定の担保（保護）を許容するという方向性がドーハ・ラウンドの議論の中で示されている。開発資金は民間資金が中心であるべきで、これをいかに動員するのか、途上国に経済自由化を促す一方で先進国自体の保護化（農業補助金問題等）もあり、これをどうするかなども大きなテーマである。

### 2-4 社会開発面からのアプローチ

センによれば、貧困削減戦略は、市場メカニズムを通じた経済成長の達成を戦略の軸とし、その成長の成果を公共政策に積極的に振り向けようとする「成長媒介保障戦略」と、成長に先立ち保健や教育などの公共部門へ大胆な投資を行う「政府支持主導保障戦略」の2つに分類される（センは後者を推奨）。この分類は、開発戦略上、社会開発をどのように位置づけるかという

視点によるものともいえよう。実際の国家開発戦略はこのように明確に分類することは困難であるが、公共支出における社会開発に対する支出とそれ以外の支出による配分などから、その国が社会開発をどのように位置づけているかある程度類推することはできる。

社会開発の開発戦略上の位置づけとしては、教育や保健医療、安全な水の供給あるいはセーフティ・ネットの充実などの社会開発を経済開発を補完するものとして位置づけるのか、あるいは社会開発を「開発の目的として達成されるべき人間の自助自立と社会正義の実現」ととらえるのか、大まかに2つの位置づけが存在する。近年の潮流では、従来主流であった前者の考え方のみならず、後者の視点がより重視されるようになってきている（「**社会開発のメインストリーム化**」）。

一方、1995年のコペンハーゲン宣言を経て、2000年のミレニアム宣言、近年のPRSPの策定と実行の進展などから、包括的な社会開発の必要性についての世界における共通認識は得られたものの、より明確な概念形成と実践のための具体化に向けた検討はまだ緒についたばかりである。その中で、過去の諸戦略を統合・発展させることにより、**人間の潜在的な力量の強化、権利と責務の行使を中心概念とし、これまでの開発援助戦略・アプローチにおいて分断されていたマクロとミクロのレベルの相互関連を全体像として把握しようとする試みもなされている。**

その試みとして例えば、開発の効果・効率を高め、さらに政策策定と実施に多様なアクターを組み込むことによって、より公正な社会を目指す「**参加・エンパワメント**」の概念とアプローチや、人間の潜在可能性の発現に着目した包括的な開発の枠組みを提示する「**持続可能な生計（Sustainable Livelihoods）**」の概念とアプローチなどが挙げられる。

## 2-5 援助様式の模索

ドナー・国際機関の間で、**援助の効率化を図るため、援助方法の改革ともいべき動きが活発化している。**従来のプロジェクト型援助の様式に加えて、よりマクロ的な視点で開発活動を形成・管理しようとする**プログラム型援助**などの**新しい援助様式が模索**されている。一時期は、プログラム型援助にお

いて資金援助的側面が強く主張されたため、プロジェクト型援助と対するものとして位置づけられることもあったが、現在ではその「葛藤」を経て、プログラム型はより柔軟な概念となりプロジェクト型を内包する形で議論されることが多くなってきた。

「カネ（政府開発援助）が減っても、問題（貧困）が存続する」ならば、当然、その少ない「カネ（資金）」をいかに「効率よく」使用するのが焦点となる。貧困問題が特に深刻であり、財政に占める援助の比重が大きなアフリカにおいて、従来からの援助様式の見直しと新しい様式の試行が本格化したのは自然な流れといえよう。

従来の主たる援助様式は、専門家の派遣や機材供与、学校建設、道路整備など、人やモノ、サービスを通じた方式が中心であった。この方式は、一定の目的、期間、予算、組織等を有するいわゆる「プロジェクト」型援助ともいわれる。技術協力の範疇のみならず、わが国の無償資金協力や有償資金協力も「資金協力」とは称しているものの、基本的にはこのプロジェクト型の援助方式が主体である（ノンプロジェクト無償、商品借款等は除く）。

これに対し、近年、人やモノ、サービス等を「直接」途上国に供与するのではなく、一定の開発戦略を途上国政府と市民社会、ドナーなどの関係者が共同で形成し、その戦略および用途先に沿って、ドナーが（場合によっては政府の予算体系に組み込んで）援助資金を相手国政府の口座に直接「振り込む」新しい援助様式（直接財政支援やコモン・ファンド）が生み出され、すでに試行されている。一時期の（2001年ぐらいまでは）ドナー・コミュニティでは、資金供与を軸とするこの新しい援助様式を専ら「プログラム型援助」と呼び、プロジェクト型援助と対して位置づけることが大勢を占めていた。

この新しい援助様式は、従来のプロジェクト型援助が、政策との整合性や案件間の連携が弱く、案件が重複したり、マクロ経済運営のフレームワークや公共支出計画等との整合性に欠けるなど、「非効率」であったとのドナー自身の（特にアフリカでの）反省から生まれたものである。

双方の違いは、特にプロジェクト型が「個々の」開発活動レベルで活動を管理するのが基本であるのに対し、新しい援助様式では活動の管理を「面」、すなわちセクター・イシューレベルで行い、その開発・経常予算を含めた財政全体を把握することにある。

ただし、プロジェクト型援助についての批判は、特に従来の欧米流の援助方法（例えば、案件のために特別の部署 [Project Implementation Unit などと呼ばれる] をドナーの資金で構築する方法等）に向けられており、途上国のオーナーシップと自助努力、持続性を重視した「日本流」の従来の援助方式は、このような批判に当てはまらない部分もある。また、プロジェクト型援助は、結果に至るまでのプロセスが比較的単純でドナーのかかわりも直接的なため（経常予算という日常のメンテナンス支出がスムーズにいけば）、カウンターパート組織側の予算管理・調達能力など比較的左右されずに、「結果を得やすい」メリットもある。

一方、新しい援助様式（資金供与型）の実施には、当該国政府の会計システムが整備されていることや、「適正な（少なくとも援助国が認める）」開発戦略（実施計画）が策定されていることが前提となるが、そもそも途上国ではこのような条件が整っている国はほとんどなく、援助資金の不正使用の可能性とそれを防ぐコストの問題など多くのリスクを抱えているのも事実である。新しい様式を実施すると標榜する援助国が増加している一方で、実際の実行（ディバース）がなかなか増えないのはこの制約によるものと考えられる。

これらの「リアリティ（現実）」の帰結として、新しい様式（資金型）の徹底を強く主張する援助国も依然あるものの、**現在では、双方の援助様式のメリット、デメリットを踏まえ、プログラム型援助がプロジェクト型と新しい援助様式を包括するような形で認識されるようになってきた。**すなわち、プログラム型援助は、途上国の開発戦略の形成とモニタリングについては「一定のルールの下」途上国政府とドナーが共同で行うが、開発活動の実施そのものについては、ケースバイケースでプロジェクト型、新しい様式などから選択し実施するという形である。セクター・ワイド・アプローチ (Sector Wide Approaches: SWAps) はもとよりPRSPへの支援の基本形は、広義にはこの定義によるものと位置づけられよう。

**現在の援助アプローチの特徴は、援助理論や戦略から援助様式や援助手続きまでが相互に関連しながら密接にリンクしていることである。**本節では援助様式を中心に論じたが（援助理論や戦略面は「1-2 開発アジェンダの貧困問題への集約」、および「1-3 国際開発イニシアティブの変遷」でふ

れた)、現在行われている援助アプローチの改革は、ドナーの調査団の派遣時期調整や調達手続き共通化などの援助手続きの細部にまで及んできている。ここでは紙面の都合上、詳細にふれることはできないが、これらの援助改革にはドナー・コミュニティでの主導権争いや外交的側面、営利的・経済的側面が色濃く影響しているとも憶測でき、「政治経済的」側面を無視し得ないと思われる。本件を検討する際には、**途上国支援の効率性・質の向上とともに、ドナーの自国民・政府へのアカウントビリティ（説明責任）の確保という2つの要素のバランスをとることが重要であろう。**

### 3. 援助戦略・アプローチに関する一考察

#### 3-1 基本的認識

##### 3-1-1 レジームの変遷

ミレニアム開発目標（MDGs）の達成に貢献することは国際的なコンセンサスであり、わが国も今後強いコミットメントを行うことをすでに正式に表明している。しかしMDGsはあくまで目標であって、決して「戦略」ではない。PRSPは今後MDGsを達成するための、途上国・先進国共通の国別の開発戦略となると考えられる。

ここで、PRSPは最大74カ国が対象であり、すべての途上国を網羅するものではなく、特にわが国の主たる援助対象国は東アジアでありPRSP策定対象国は少なくPRSPのインパクトは小さいという指摘もできよう。

しかし、同様に70数カ国を対象として適用された構造調整プログラムが、1980年代半ばから1990年代末まで、広く途上国全般に市場経済化の一大潮流をつくり出し<sup>1</sup>、途上国の政策に影響を与えるばかりか援助国側にもきわめて大きなインパクトを与えたことは、記憶に新しいところである。Krasnerによれば、国際レジームとは「所与の国際関係の領域においてアクターの期待が収斂する明示的もしくは非明示的な原則、ノモス（慣習・道徳）、規則、あるいは意思決定手続きの組み合わせである」とされる<sup>2</sup>。またRuggieは、国際レジームを「一定のグループを構成する相互の期待、ルールと規則、計画、組織力、および国際決済の一致といったものの組み合わせ」と位置づけている<sup>3</sup>。このような視点から、構造調整をめぐる一連の開発活動は、「構造調整レジーム」と呼ぶことができる。

PRSPをめぐる諸活動は、オーナーシップ（途上国主導）やパートナーシップなどの基本理念や、国民参加および援助協調の上策定されるプロセス、公共支出管理との緊密な結びつき、結果重視の考え方によるモニタリング・システムの構築など、さまざまな概念、アプローチ、手法からなる総体的・包括的なものである。これらのPRSPの基本的考え方やアプローチ等が、

<sup>1</sup> 石川（1994）

<sup>2</sup> 浦野（1997）

<sup>3</sup> 浦野（1997）

「援助協調」を通じて幅広くドナー・国際機関に共有され、PRSP対象国以外の国々にも適用されるケースが広がっていく今日の状況を見れば、PRSPはポスト構造調整として、新しいレジームととらえることが妥当である。

途上国においてPRSPが実質的な国家開発計画となる場合が多い中、貧困削減を等しく国家の最高の開発目標とすることは、対象国民層を限定することにもなりかねず、依然、議論を呼ぶ問題ではある。しかし、仮にPRSPの名称が変更されたとしても、内包する「開発アプローチ」そのものの潜在能力は高く、これから10年以上はさまざまな改良を加えられて持続するものと考えられよう。したがって、ここでは便宜上これを仮に「PRSPレジーム」と名付けることとしたい。

このPRSPレジームの特色の1つは、「網羅的・多樣的」な点である。各先進国・国際機関等は援助協調を通じて独自の役割を設定し、効率的な質の高い援助を行うことが求められる。経営環境の変化を鋭敏に感じ取り、経営戦略を迅速に対応させることが民間企業が生き残る鉄則とされるが、ドナーも然りであり、自らの戦略を形成するにはこのレジームの変化をまず認知し、次に積極的にかかわることによって自らのアイデンティティを主張、発露していくことが重要である。そのための課題について、次項で検討したい。

### 3-1-2 9.11事件以降の援助の戦略性

冷戦終了後、援助の「脱イデオロギー化」が進み先進国は内国問題重視の立場をとるようになっていたが、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件を契機として、世界の援助の潮流はまた新しいフェーズに入りつつあるのではないだろうか。米国は、「テロと貧困」問題への対応のため、2006年までに現在の開発援助予算額を50%増額するとし、すでに2003年度分として11億ドルの増額を国会審議に付した。その運営組織として米国国際開発庁（The United States Agency for International Development: USAID）とは別の機関（Millennium Challenge Corporation: MCC）の設置を計画している。この増額分による援助の方式は一種の「スカラシップ（育英資金）」であり、あらかじめ設定された約15の基準を自ら満たした国・機関のみの要請プロジェクト・プログラムに対して援助が実行される。この基準では特に汚職度や民主化度などから構成されるガバナンスの指標が重要とされる。また、この

MCCの意思決定組織は、国務長官以下の閣僚から構成され、「戦略的な」視点から援助が決定されるであろうといわれている。

一方で、英国は、MDGsを達成するためには、いまだ大幅に不足している開発資金額を動員するための国際的な枠組みとなる「国際資金支援制度 (International Finance Facility: IFF)」の発足を主張している。詳細は明らかになっていないが、現在英国が世界各国で強力に推し進めている一般財政支援の試みを、ある意味でグローバルな形で展開しようとするものともいわれている。強烈な国際イニシアティブを発信することによって、国際場裏をリードしようとするこの動きは、米国とはまた違った形の援助の戦略的活用方法ともいえよう。

これらの**援助の再戦略化の動き**は、近年のセレクトイビティやLICUS (Low Income Countries Under Stress) をめぐる議論をベースとした、ガバナンスのレベルに対応して援助を積極的に行う国と限定的に行う国に「差別化」していくという路線と共通項を見いだすことができる。

わが国も、冷戦構造の終焉という大きな歴史的転換点を経て、地域紛争やテロ事件などが各地で勃発する中、わが国としての理論とアプローチを持ち、国際的な貢献を担っていく必要がある。最近では、アフガニスタンの紛争後の復興・開発に積極的な支援を行っているのみならず、スリランカやインドネシアのアチェ問題などでも平和構築・紛争予防の観点から積極的な支援を行う姿勢を強く打ち出している。今後も平和国家を標榜する日本がこの方面で積極的な役割を果たしていくことはきわめて重要と考えられる。

### 3-1-3 開発主体の多層化

NGOを含む**市民社会の活動が近年きわめて活発化**している。IMF・世銀やWTOの年次総会などの国際会議の開催地で、NGOがきわめて激しいアピール・運動を繰り広げることがその活動活性化のある意味での「象徴」とも見られる。いまや、NGO、市民社会は開発の「主役」の1人であり、国際会議でも「代表」として位置づけられるようになってきている。途上国でも、PRSPや開発プログラムの策定・モニタリングなどでは市民社会の参加は欠かせず、政府が果たせない機能を担っている。わが国でも、NGOや地方自治体などの中央政府以外のパートナーが、国際協力の活動を盛んに行うよう

## Box 1-4 MCA、MCCとIFF

### MCA (Millennium Challenge Account) とMCC (Millennium Challenge Corporation)

モンテレイ国連開発資金国際会議に先立ち、2002年3月に米国のブッシュ大統領は、途上国の経済成長による貧困削減を目的として3年間で対外援助を年額50億ドル増加させることを表明した（これは米国のODA予算の約50%の増加にあたる）。この増額分はMCA (Millennium Challenge Account) という新たな特別会計から拠出される予定であり、これを運営する組織としてMCC (Millennium Challenge Corporation) が創設される予定である。

MCAおよびMCCに関する法案は2003年5月に上院の外交委員会で審議され、その後、議会で諮られている。2003年3月時点のMCAおよびMCCに関する概要は以下のとおりである。

MCAは①法の遵守、汚職防止、人権尊重、政治的自由の保障などの公正なガバナンス、②教育や保健分野における人材育成、③市場の開放や企業支援などによる経済的自由の促進、の3つに取り組む貧困国に対して支援を行うものである。これらの3分野について16の評価基準が定められ、この基準に即して対象国が選定される。また、これらの評価基準に基づいて当該国の取り組みの進捗状況や成果を測り、その結果を公表して透明性を保つとしている。

MCCは国務長官を長とする閣僚レベルで構成される理事会によって監督され、最高経営責任者は大統領から任命される。MCCの職員数は100人程度となる予定であり、官民の関係機関から人員が期間限定で派遣される予定である。法案では、効果的に事業を実施するためにMCCには柔軟な権限を与えるとされている。

2003年6月現在、MCAとMCCについては米国議会にて最終審議中であり、最終的な予算と運営体制は今後議会で決定される。

### IFF (International Finance Facility : 国際資金支援制度 (仮称))

2002年11月に英国のブラウン財務相が設立を提唱した、ミレニアム開発目標の達成に必要な開発援助の追加資金を調達・配分する多国間の枠組み。ガバナンスが良好で健全な政策を実施している途上国に対して長期的な援助を行うことを原則とし、各国からの援助資金に加えて、国際資本市場も活用するという構想である。これによって、開発援助資金総額を現在の年間500億ドルから2015年に向けて年間1000億ドルに引き上げることを目標としている。

になってきている。

一方、先進国の農産物に対する補助金は、年間約3500億ドル（2001年）にも上り、同年の政府開発援助総額の約570億ドルの6倍強となっている。また先進国の保護政策が途上国に与える損害は、年間1000億ドル以上といわれ、総援助額の約2倍に相当している。またいうまでもなく、**貿易と投資という民間の経済活動は援助の総額をはるかに超過しており、最近では、貧困削減と貿易・投資の関係に注視し、ネガティブなインパクトを減じながらプラスの効果を狙う試みが国際場裏で活発である。**

このように現在では、**開発を担う「主体」が重層化、多様化している**ことが特色である。ODAも総体的な開発諸活動・パートナーの「一部」として明確に位置づける必要があり、その際の視点としては、政府、民間部門、市民社会の機能のあり方を途上国・わが国の双方の中で考えなければいけない。持続性の確保と本来のあり方を考えれば、主役はあくまで民間部門と市民社会であり、政府の活動の一部である**ODAの役割**はこれらプレイヤーの「**補完と制度づくり**」であることをまず再認識し、その重層化に積極的に「**触媒**」としての機能を果たすことが重要であろう。

### 3-1-4 援助協調と援助手法・手続きの見直し

援助資金の効率的利用のため、途上国のオーナーシップの下、援助国同士が援助活動（プロジェクト／プログラム）の調整を行う「**援助協調（調整）**」が**近年一層活発化**している。アフリカはもとより、新しい援助対象国（アフガニスタン等）でも初期の段階でまず緊密かつ「**激しい**」援助協調が行われ、開発計画や援助戦略が決められ、実施されていく。近年の援助協調は、従来のプロジェクト・レベルでの調整を中心としたものから、**セクター戦略レベルあるいは国家開発戦略レベルでの調整**をも行うようになってきている。さらに、財政・資金援助、セクター・プログラム、手続きの共通化などの推進といった**援助手法等**の見直しをも**議題あるいは実践**として含めるようになってきている。

わが国は一貫して、援助協調については積極的な姿勢を有していたが、どちらかという従来型のプロジェクトレベルでの二国間協調が中心であり、近年、徐々に戦略レベルでのマルチ（多様なステークホルダー間）の協調に

も積極的に取り組み始めたところである。協調を通じ、質の高い効率的な戦略を共同で策定し、それに基づいて援助を行うことはきわめて重要であり、逆にいえばそうした**協調を行わない援助は、実施自体が難しくなる傾向**にあり、積極的な意味でもあるいは「好むと好まざるとも」、今後ともわが国は援助協調を強化する必要性は高い。ただし援助様式を一般財政支援やコモン・ファンド支援のみにするべきという主張や、調達手続きを含む援助実施上の手続きを急速に画一化しようとする動きには注意を要する。しかしもとより、**援助資金を効果的・効率的に使用し、途上国の厚生拡大を図るためには、援助アプローチ、手法・手続きのたゆまぬ改善・改革は必要不可欠**であり、このような国際場裏の**改善・改革の動き・試行をレビューし、妥当なものは取り上げ、また建設的な施策を実施・発信することが必要なことは論を待たない**。

### 3-2 援助戦略・アプローチ上の今後の課題

今まで述べてきた基本的認識から導かれる、JICAあるいはわが国共通の、援助戦略・アプローチ上の今後の課題は、次のとおりである（各論でも述べられている具体的な今後の課題も参考にして、優先順位が高く、早急に取り組む必要がある課題をここでは列記した）。

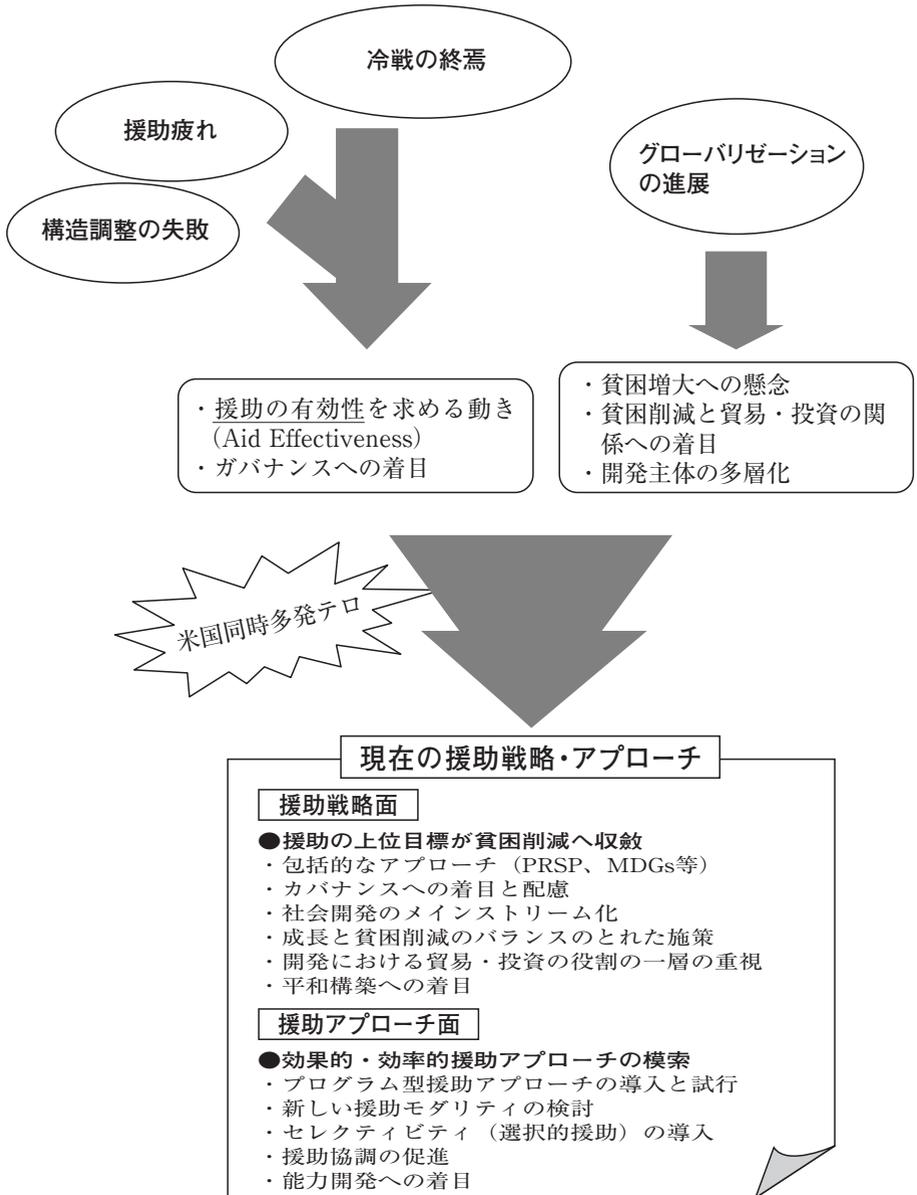
- ①援助戦略上の課題：貧困削減と成長や貿易・投資との関係、平和構築
- ②援助アプローチ上の課題：能力開発、セレクトィビティ（選択的援助）、適切な援助モダリティ、オーナーシップ・パートナーシップ・アカウントビリティの関係整理
- ③日本の経験とリソースの活用：経験の体系化、市民参加

#### 3-2-1 援助戦略上の課題

##### **(1) 貧困削減と成長、貿易・投資との関係**

わが国は、「貧困削減には成長が重要」という点をこれまで強調してきており、これは理論上も実証上も「正統」な主張と考えられる。しかし、政策レベルや予算配分面などの具体的な実践レベルになると、十分な見解や方針

図1-2 援助戦略・アプローチの流れ・概念図



が存在しているとは言い難い。Pro-poor growthという概念は、具体的な施策面では理論的にもまだ十分には検討されておらず、ドナー間でもコンセンサスを得られていないが、普遍的に言及されるものである。この概念を、例えばわが国は「**経済成長を通じた持続的な貧困削減**」と解釈して、日本独自の見解、施策を生み出す研究を行うことなどが必要であろう。また、直接貧困削減につながる**社会開発的なセクターへの支出（pro-poor targetへの支出）**と、**それ以外の支出（broad-based growthへの支出）**の「最適な」バランスについての研究も有用であろう。これらの研究を利用して、DACなどの国際的な舞台で、ドナー共通のガイドラインづくりなどを行うことも有意ではないだろうか。

また、貿易・投資と開発の問題は古くから議論されている「古典的なアジェンダ」であるが、貧困削減を開発あるいは援助の究極的な目的とする風潮の中、近年、「**貿易・投資と貧困削減**」の関係が注目されてきている。従来、“貿易・投資は成長のエンジン→成長は貧困削減の必要条件→したがって貿易・投資は貧困削減に重要”、という2段階の論理で議論されてきた傾向があり、双方の直接的な関係については確固たる結論がいまだに出ておらず、きわめて新しいテーマである。国際会議やサミットなど国際場裏では、理論的裏づけよりも先立って議論がなされ、具体的行動が検討されているともいえる。したがって、このテーマについての研究やそれに基づく援助の実施の検討は意義あることである。

## 〔2〕平和構築

平和構築については、1992年に発表された政府開発援助大綱や、1998年の政府開発援助に関する中期政策でも、わが国は積極的に取り組むことが打ち出されており、2003年度に改訂予定の政府開発援助大綱ではより明確に平和構築分野（平和の定着および国造り）を重点分野とすることが検討されている。JICAにおいても、平和構築支援を一層積極的に進めるための体制整備を行っているところである。このように平和構築が重視されている背景には、内戦終結後、ますます世界各地で多発する紛争やテロがあり、その後の復興・開発支援に対するニーズが高まっているとともに、開発に多大な負のインパクトを与える紛争の予防に向けた取り組みが重視されていることがあ

る。2001年の米国同時多発テロを契機として、紛争とテロへの関心はますます高まっているといえる。

平和構築のためには迅速かつ柔軟な復興支援、紛争予防や再発防止のための包括的な取り組みが必要であるが、それを可能にするような制度の構築や人材育成、安全対策の充実、紛争に関する情報収集・分析能力の向上、平和構築の支援経験の蓄積・整理などの課題がある。また、通常の開発協力においても利害対立を助長しないような配慮が必要である。

また、国家の保護のみに依存することなく、人間の生存・生活・尊厳を脅かす紛争と貧困の脅威を取り除こうとする新たな安全保障の枠組み、すなわち「人間の安全保障」という人間個人に直接焦点を当てたアプローチについて

#### Box 1-5 「人間の安全保障」とは

人間の安全保障（Human Security）とは、人間の生存・生活・尊厳に対する脅威への取り組みを強化しようという考え方である。人間の安全保障を考える上で最も重要なことは、人間の自由と創造的で価値ある人生を生きていく豊かな人間の可能性を確保することである。

冷戦後の国際社会においては、貧困、環境破壊、国際組織犯罪（薬物や武器の密輸等）、HIV/AIDS等の感染症、紛争、対人地雷などさまざまな脅威が個人の生存・生活・尊厳を脅かしている。このような脅威に対処していくためには、政府が国の安全と繁栄を維持し、国民の生命、財産を守るという伝統的な「国家の安全保障」の考え方だけでは対応することが難しくなりつつある。各国政府に加え、国際機関や非政府組織（NGO）を含む市民社会等のさまざまな主体が協力し、個々人が自らの可能性や能力を発揮できるような社会をつくり、持続させていくことが社会全体の発展のためにも重要になっている。

日本は人間の安全保障を国際社会が一体となって推進していくために、国連に「人間の安全保障基金」を設置し、2002年度までに累計約229億円を拠出して人間の安全保障に関するプロジェクトを支援してきた。2000年9月の国連ミレニアム・サミットでは、森総理（当時）は人間の安全保障を日本外交の柱の一つと位置づけた。さらに、2001年1月に世界的有識者をメンバーとする人間の安全保障委員会を設置し、人間の安全保障に対する考え方を深めた。元国連難民高等弁務官（現国際協力機構理事長）の緒方貞子氏とノーベル経済学賞受賞者のアマルティア・セン氏が共同議長を務めるこの委員会は2003年5月に、紛争と開発の両面にかかわる事項に対する包括的な取り組みを提唱する最終報告書を発表した。

出所：外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/kikin.html>）

ても、今後日本の援助に具体的にどう活かしていくかについて早急に検討し、それを実行につなげ、また国際的に発信していくことが重要である（Box 1-5 参照）。

### 3-2-2 援助アプローチ上の課題

#### (1) 能力開発 (Capacity Development)

公的部門の中堅実務レベルに対する技術移転に焦点を当てる従来のJICAの援助アプローチは、アジア諸国を中心に有効性を発揮してきた。しかし、開発途上国のニーズの多様化と開発主体の多層化の中で、こうしたアプローチを見直すことが必要とされつつある。すなわち、公的部門の中堅実務層に対する日本の技術の移転に重点を置いてきた従来のアプローチを、引き続き公的部門を中軸としつつも、市民社会や民間部門を含む社会全体の潜在的な能力の開発を多角的に促進する方向性を模索することが求められている。また、ガバナンスが脆弱なアフリカなどに対しては、アジアに対するよりも包括的で幅広い能力開発が必要とされている。

#### (2) セレクティビティ (Selectivity : 選択的援助) への対応

ガバナンスのレベルに応じて支援アプローチを変えようというセレクティビティの考え方は、理念上は否定しにくいだが、実際の運用となると基準の問題や適用の問題があり、きわめて困難かつ危険な要素を含んでいる。ガバナンスが悪い国、特に紛争国に対する支援のあり方や手法について、わが国としても早急に検討を行い、方針を明らかにする必要がある。また開発が貧困に与える影響についても、その相関関係の解明と施策についての研究が必要であろう。

#### (3) 適切な援助モダリティ : 援助の有効性の確保に向けたアプローチ

急速な援助協調の展開の中、一般財政支援やコモン・ファンド支援などの新規援助モダリティ（援助様式）に移行すべしとする一部ドナーの強い主張に対し、わが国は、途上国のオーナーシップを尊重し、他ドナーとのパートナーシップ構築等の観点から、各国の状況に応じた適切なモダリティを途上国自らが選択すべきと主張してきた（ただし、わが国は新しい援助モダリテ

イを否定しているわけではなく、それに対応した援助制度を設けるなどさまざまな試行を行っている)。

しかし、「その国にとって適切な援助モダリティとは何か」については、いまだ具体化されておらず、今後、開発経済学や行政学的な理論的支柱の下、具体的な援助アプローチを構築しなければならない。その際には、援助の予測性やファンジビリティ（資金流用可能性）などの問題にいかに対応できるかが1つのポイントとなろう。

#### (4) オーナーシップ・パートナーシップ・アカウンタビリティの関係

PRSPの基本理念をはじめ国際的なコンセンサスでは、援助実施上最も重要な理念・留意点として、途上国のオーナーシップを尊重し強化することがうたわれている。しかし、オーナーシップの定義はいまだ不明確であり、モニタリングの指標や手法、その強化の手段などもコンセンサスを得ていない状況にある。

また実際のPRSP策定プロセスなどでは、途上国政府は自国民よりもドナーへのアカウンタビリティ（説明責任）を優先する傾向にあり、途上国のオーナーシップは、ドナーへのアカウンタビリティを担保する範囲で許されるといった現実が、多く見られる。

パートナーシップは、複数の主体間でさまざまな関係を持つが、例えば、政府と市民社会との関係では、市民の開発への幅広い参加は、質の向上などの前向きな側面に加え、要するコストや時間などの面を十分考慮する必要があり、論議を呼ぶテーマである。

従来から、「要請主義」など途上国のオーナーシップを尊重する方法で援助を実施してきたわが国としては、オーナーシップ、パートナーシップ、アカウンタビリティの3者の関係を明らかにし、特にオーナーシップについて理論的深化と強化のための具体的方策を至急検討する必要がある。

### 3-2-3 日本の経験とリソースの活用

#### (1) 経験の体系化：わが国自身の開発の経験と、これまでの援助の経験の事例研究と集約化、フィードバック、発信

わが国の弱みとして、事例を理論に昇華（フィードバック）しきれないと

いう面があり、これまで何十年にもわたって培ってきたわが国自身の開発と援助の経験を十分体系化していない。わが国独自のアプローチは、机上の理念だけでは生み出すことはできず、事例研究、現場での試行を通じて体系化し得るものである。「計画→実施→評価」のわが国の援助事業サイクル各段階におけるノウハウ、手法等の体系化や、ある分野における日本自身の開発の経験や援助経験を整理、体系化する必要があるだろう。

**(2) 市民参加**

開発主体の多層化や途上国のニーズの多様化に伴い、開発援助に参加する国内の層も従来の官を中心とした層からNGO、地方自治体、大学、民間企業、一般市民と多様化している。国際協力に参加することにより、参加した人や組織は自らの価値を見直し、誇りを持ち、国際的な関心や理解も深まる。つまり、市民参加の促進は日本国内の活性化にもつながるといえる。JICAにおいても、市民参加を促進する各種事業を拡大しているところであるが、途上国のニーズと日本国内のリソースのマッチングや国際協力に必ずしも慣れていない人や組織が持ち味を発揮できるような側面支援、手続きの簡素化・迅速化などが課題となっている。

**表 1-1 援助戦略・アプローチの基本的認識と今後の課題の対応**

今後の課題(3-2より)		基本的認識 (3-1より)		開発主体の 多層化	援助協調と 手法見直し
		レジームの 変遷	戦略化・ 平和構築		
戦 略	貧困削減と成長、貿易・投資	●			
	平和構築		●		
ア プ ロ ー チ	能力開発	●		●	●
	セレクトイビティ（選択的援助）		●		●
	適切な援助モダリティ				●
	オーナーシップ等	●		●	●
日 本	経験体系化				●
	市民参加			●	

注：表 1-1 は、本章の 3-2 で提示した「援助戦略・アプローチ上の今後の課題」が 3-1 で述べた援助戦略・アプローチについての「基本認識」のどれに関連するものかを示したものである。

出所：筆者作成。

## 参考文献

- 石川滋 (1994) 「構造調整プログラムの一研究」『開発援助政策の理論』アジア経済研究所
- (2001) 「貧困削減か成長促進か」『日本学士院紀要』第56巻第2号
- 浦野起央 (1997) 『国際協調・レジーム・援助』南窓社
- 絵所秀紀 (1998) 『開発の政治経済学』日本評論社
- 国際協力事業団 (1995) 『参加型開発と良い統治分野別援助研究会報告書』
- (1998) 『DAC新開発戦略援助研究会報告書』
- (2001) 『貧困削減に関する基礎研究』
- ステイグリッツ、ジョセフ・E. (2002) 『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店
- 高橋基樹 (2001) 「アフリカにおけるセクター・プログラム」『国際協力研究誌』Vol. 17 No. 2
- (2002) 「貧困削減レジームと日本の援助」『PRSPと日本の貢献勉強会 論点と議事録』国際協力事業団
- 牧野耕司 (2002a) 「PRSPの概観とレビュー—アプローチとしての暫定的考察—」『PRSPと日本の貢献勉強会 論点と議事録』国際協力事業団
- (2002b) 「PRSPについての暫定的考察」『国際協力研究誌』Vol. 18 No. 1 (通巻35号)
- 柳原透 (2001) 「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」『国際協力研究誌』Vol. 17 No. 2 (通巻34号)
- (2002) 「構造調整(融資)レジームからPRSPレジームへ」『PRSPと日本の貢献勉強会 論点と議事録』国際協力事業団
- 山崎幸治 (2000) 「貧困解消政策—1990年代以降の経済研究の成果と展望」『国際開発研究』第9巻第2号
- Dollar, D. and Kraay, A. (2000) “Growth Is Good for the Poor.” Working Paper. The World Bank, Washington, D. C.
- Easterly, W. (2001) *The Elusive Quest for Growth*. The MIT Press.
- IDA (International Development Association) and IMF (International Monetary Fund) (2002a) *Review of the Poverty Reduction Strategy*

- Paper (PRSP) Approach: Main Findings.* IDA and IMF, Washington, D. C.
- (2002b) *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs.* IDA and IMF, Washington, D. C.
- Lavergne, R. and Alba, A. (2003) *CIDA Primer on Program-Based Approaches.* Canadian International Development Agency, Hull.
- Meier, G. M. (1995) *Leading Issues in Economic Development – Six Edition.* Oxford University Press: New York.
- Meier, G. M. and Stiglitz, J. E. (eds.) (2001) *Frontiers of Development Economics.* The World Bank and Oxford University Press: New York.
- Sen, A. (1983) “Development: Which Way Now?” *Economic Journal*, 93.
- (1989) “Food and Freedom,” *World Development*, Vol. 17, No. 6.
- Thomas, V. and Mansoor, D. (eds.) (2000) *The Quality of Growth.* Oxford University Press: New York.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2002) *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems.* Earthscan and UNDP: London.
- World Bank (1993) *East Asian Miracle.* World Bank Policy Research Report. Oxford University Press: New York.